

Экономический механизм формирования тарифов жилищно-коммунальных услуг

Аббасов Ф.С., Харьковский городской совет

Жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) относится к сфере жизнеобеспечения города и имеет огромную общественную значимость. В силу своей социальной значимости, а также наличия особенностей организации производства и реализации продукции, ЖКК является объектом прямого государственного регулирования в большинстве стран мира. Однако существующая в настоящее время система государственного регулирования жилищно-коммунального комплекса Украины не позволяет обеспечить баланс интересов общества и предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, положительно повлиять на создание условий макро- и микроэкономической стабильности.

Это обусловлено тем, что жилищный фонд остро нуждается в ремонте, наблюдается постоянное снижение качества оказываемых коммунальных услуг, не контролируется обоснованность и достоверность устанавливаемых цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги и не проводится конкурсный отбор исполнителей услуг.

Большое количество коммунальных услуг предоставляются в условиях естественной монополии, типичный пример которой – производство услуг водоснабжения и водоотведения. Монополия здесь оказывается локальной, то есть потребители услуг водоснабжения и водоотведения «привязаны» к предприятию, водопроводные сети которого расположены на определённой ограниченной территории. Предприятие – монополист в условиях свободного ценообразования может назначить потребителям такую цену, которую они не в состоянии платить, то есть максимальная цена, которую выгодно назначать монополисту, ограничена только платежеспособным спросом потребителей.

Основными характеристиками ЖКК, как экономического блага являются ее качество, цена и объем предоставляемых услуг. Центральным элементом в этом ряду является цена, так как все остальные элементы прямо или косвенно зависимы от ее уровня. И действительно, именно цена или тариф на ЖКУ всегда оказывается главным предметом переговорного процесса.

Теоретически целью государственного регулирования естественных монополий в жилищно-коммунальном комплексе является установление таких тарифов, которые обеспечивают производство необходимого количества услуг приемлемого качества при оптимальном распределении ресурсов, направленных на их производство. Однако прак-

тически главная цель регулирования состоит в том, чтобы позволить предприятиям-монополистам иметь доход, достаточный для компенсации полных затрат на производство и реализацию их продукции и услуг и получения «справедливой» прибыли. Другими словами, главная цель состоит в том, чтобы соблюдать разумный баланс между интересами потребителей, которые не должны быть нарушены монополистической эксплуатацией, и интересами компаний, действующих в данных отраслях, которые не должны быть обмануты регулирующими органами.

Таким образом, регулируемые тарифы (цены) на продукцию (работы, услуги) предприятий жилищно-коммунального комплекса одновременно выступают в нескольких ролях (плоскостях):

- с точки зрения производителя жилищно-коммунальных услуг *цена* – инструмент, с помощью которого покрываются расходы предприятия и обеспечивается прибыль;
- с точки зрения покупателя *цена* – способ расчета за продукцию и услуги, расходы потребителя по приобретению ЖКК; с точки зрения органов государственной власти, *цена* ЖКК – инструмент обеспечения социальной стабильности; повышения технико-экономической эффективности предприятий отрасли;
- с точки зрения органов местной государственной власти, *цена* ЖКК – инструмент реализации политических интересов отдельных групп, оптимизации бюджетных отношений.

При этом уровень регулируемой цены (тарифа) оказывается результатом многостороннего договора, каждая из сторон которого имеет собственные интересы.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги растут. У народа возникает вопрос: когда же это кончится? У частного бизнеса другой вопрос: до какого уровня можно повысить тарифы, чтобы окупить свои инвестиции? Ответ на этот вопрос был такой: платежи за ЖКУ должны составлять примерно 25% от совокупного дохода украинцев.

Именно на этой отметке в 1993 году был установлен порог платежей за ЖКУ. Несколько позже он был снижен до 22%.

Доля расходов на ЖКУ, аналогичных украинскому показателю, составляла в США на протяжении последних 42 лет только 5,5-6,6%. Она ни разу не отклонялась от средней величины более чем на 0,5%. Это индикатор наличия порогового значения.

В Европейском Союзе, в среднем, эта доля равна 5,6%, а диапазон значений по странам составляет от 4 до 9%. Разброс в значительной степени объясняется разницей в структуре собственности жилья и в ценах на энергоресурсы. Самая низкая доля собственного жилья и

самые высокие цены в Дании, Германии и Австрии. Именно в этих странах самая высокая доля расходов на ЖКК. Данные по странам Восточной Европы сравнительно ограничены, недостаточно сопоставимы и надежны. В этих странах доля расходов на ЖКК составляет от 4 до 11%.

В Украине, как и за рубежом, эта доля универсальна по доходным группам. Таким образом, максимальная способность и готовность населения платить за ЖКУ достигается при предельной (для малообеспеченных) доле расходов на ЖКК в сумме доходов, равной 10-15% и при средней доле расходов на ЖКК, равной 6% от среднего дохода населения. Эти оценки порогов справедливы при требовании к достижению уровня собираемости 95%.

Из анализа (рис. 1) следует очень важная и простая практическая рекомендация для работников местного самоуправления и поставщиков услуг: повышать тарифы на ЖКУ можно до тех пор, пока платежи за ЖКУ не превысят 10% от среднего дохода населения или 15% от прожиточного минимума.

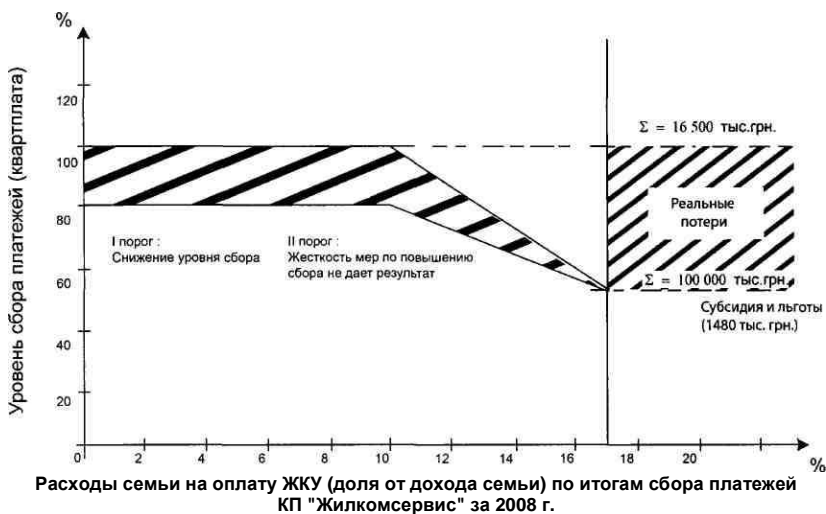


Рис. 1. Пороги готовности и способности (покупательной способности) населения платить за ЖКУ

Поэтому возникает справедливый вопрос, какой экономический механизм нужен для формирования тарифов ЖКК, чтобы соблюдать все принципы концепции реформы и сбалансировать интересы сторон?

Главным приоритетом данного механизма являются интересы собственников жилья. Если жители – основные потребители услуг в жилищной сфере – будут понимать за что платят и сколько, тогда успех обеспечен. Одновременно собственники жилья (460000 квартир коммунальной собственности в городе Харькове) не смогут обсудить интересы и договориться с поставщиками услуг.

Данная задача впервые в Украине была решена в городе Харькове путём создания службы единого заказчика (СЕЗ) в лице коммунального предприятия «Жилкомсервис». Жители города доверили свои проблемы в эксплуатации жилого фонда управляющей компании КП «Жилкомсервис». Произошло разделение функции заказчика и поставщика услуг. Заказчиком комплекса услуг стало КП «Жилкомсервис», которое обязано защитить интересы жильцов и регулировать отношения между собственниками жилья и городскими властями.

Основными игроками на рынке предоставления ЖКУ являются поставщики – монополисты, оказывающие услуги населению. Интересы этих предприятий – экономические, то есть полное возмещение затрат потребителями стоимости предоставляемых ЖКУ.

Как видно из рис. 2, практически без поддержки городского бюджета г. Харькова невозможно возместить затраты предприятий – поставщиков услуг.

При этом главным дирижером формирования тарифов (цен) на ЖКУ остаются профильные департаменты городского совета и исполком.

Исполком городского совета в лице Управления тарифной политики формирует цену, которая должна быть на уровне экономически обоснованных затрат, т.е. минимальный уровень расчетов.

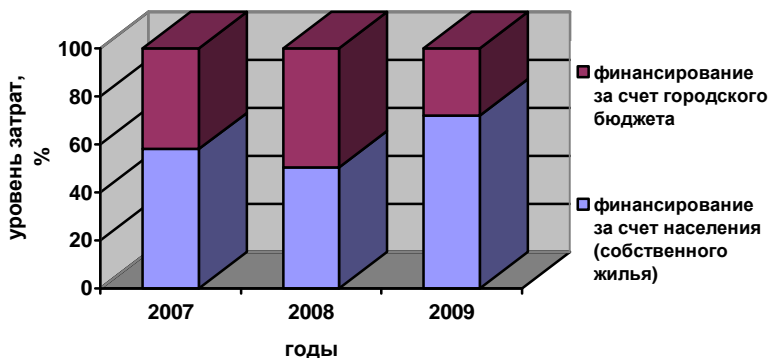


Рис. 2. Диаграмма процентного соотношения возмещения затрат за предоставляемые ЖКУ

Порядок расчетов определен Постановлением Кабинета Министров Украины, приказами и распоряжениями соответствующих министерств и ведомств правительства Украины.

К примеру, Методика расчетов тарифов за услуги по вывозу твердых бытовых отходов (ТБО) определена в Постановлении КМ Украины № 1010. Экономический механизм основан на прямых расчетах затрат (ГСМ, запчасти, амортизация и заработная плата с начислениями и др.). Косвенные затраты учитываются в пределах нормативов, которые не всегда соответствуют фактическим расходам предприятия.

Не все услуги, входящие в состав услуг по содержанию жилого фонда и придомовой территории, рассчитываются индивидуально и согласовываются Территориальными инспекциями по ценам Министерства экономики Украины. Только два вида расчета стоимости услуг – по обслуживанию лифтового хозяйства и по вывозу ТБО и негабаритных отходов – проверяются и согласовываются областными инспекциями по ценам. После выданные заключения (согласование затрат) предоставляются в Управление тарифной политики для утверждения.

Другие виды услуг (услуги по содержанию придомовой территории, уборке подвалов и чердаков жилых домов, обслуживанию внутридомовых инженерных сетей и др.) формируются предприятиями-поставщиками услуг и предоставляются для утверждения.

Регулятором согласования тарифов с собственниками жилья является общественное слушание и органы управления муниципалитета. Главную роль играют профсоюзные организации, которые принимают активное участие при рассмотрении проектов тарифов. Их основная задача – проводимая социальная политика муниципалитета и защита социальных и экономических интересов населения. Для муниципалитета – это снижение уровня социальных последствий от введения нового тарифа на ЖКУ и внедрение системы льгот и субсидий для малоимущих и малообеспеченных семей.

Напрашивается вывод, что предлагаемая система субсидирования может оказаться неприемлемой при существующем уровне доходов граждан как для населения, так и для бюджета. Следовательно, ее постепенное введение должно осуществляться с учетом изменения уровня доходов населения по группам доходности, изменения показателя уровня бедности, показателя прожиточного минимума, динамики тарифов на жилищно-коммунальные услуги, показателей издержек производства в ЖКХ.

Успех реформирования во многом будет определяться тем, насколько полноценно будут финансово обеспечены те расходные обязательства по поддержке ЖКХ, которые практически полностью переносятся на уровень местной власти. Сейчас средств, предусматриваемых в региональных местных бюджетах, часто недостаточно для возмещения затрат предприятий ЖКХ. Так, по оценкам специалистов, только последние три года уровень недофинансирования сферы ЖКХ составлял в среднем 10-12%.

Поэтому решение задач реформы ЖКХ в первую очередь зависит от того, насколько эффективно будет выстроена бюджетная вертикаль, обеспечивающая сбалансированность расходных функций, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы, с доходными источниками. Все эти вопросы должны быть урегулированы в законопроектах, вносящих изменения и дополнения в Бюджетный кодекс и Закона Украины о «Налогообложении прибыли предприятий и организаций», направленные на финансовое обеспечение проводимой реформы органов центральной власти и местного самоуправления.

Переход от политики дотирования или прямого финансирования из бюджетов соответствующих уровней к принципам самокупаемости предприятий ЖКХ делает особенно актуальным изменение подходов к принципам налогообложения в жилищно-коммунальной сфере, особенно в период ее реформирования [Каменева Е.А. Финансовый контроль в сфере ЖКК // ЖКХ, 2004. – № 1, ч. I. – С. 16-20.].

В настоящее время предприятия ЖКХ являются плательщиками практически всех видов налогов и от результатов их финансовой деятельности во многом зависит уровень бюджетной обеспеченности конкретного региона и территориального образования. В тоже время и сами предприятия ЖКХ требуют значительных ассигнований, которые в ряде крупных городов составляют до 40-50% доходной части бюджета. Однако средства местных бюджетов зачастую недостаточны для того, чтобы возместить издержки предприятий ЖКХ.

В связи с этим все более актуальным становится вопрос об изменении подходов налогообложению в сфере ЖКХ, особенно в период реформирования комплекса. Одной из наиболее острых проблем является растущее бремя налоговых выплат, которые приводят к росту цен и тарифов и, в основном, перекладываются на население. Так, по существующим оценкам, налоги в оплате коммунальных услуг составляют около 60%. Во многом это связано со значительной долей косвенных налогов в общей сумме налогообложения.

Проблема сглаживания существующих различий и стимулирования Притока инвестиций в модернизацию жилищно-коммунальной

инфраструктуры требует изменения режимов взимания НДС и возможной отмены этого налога в отраслях ЖКХ в период проведения реформ.

Не менее сложной проблемой является вопрос о налогообложении инвестиций, идущих на модернизацию основных фондов и капитальное перевооружение коммунальной инфраструктуры. В этих целях необходимо предусмотреть нормы, снижающие налоговую нагрузку для предприятий осуществляющих крупные капитальные проекты в жилищно-коммунальной сфере. В частности, могут быть введены льготы по налогу на имущество организаций для фондов ЖКХ, льготы по налогу на прибыль, освобождение инвестиций от НДС при условии использования современных технологий, оборудования при проведении и реконструкции инфраструктуры ЖКХ.

Одной из основных причин продолжающегося кризиса в ЖКХ является отсутствие прозрачной и чётко отлаженной системы финансирования отрасли, недостаточный уровень инвестирования, наряду с неэффективным использованием поступающих в отрасль финансовых ресурсов.